

HACIA UNA GESTIÓN MÁS EFICAZ DE LOS RECURSOS EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA

Gonzalo Sirvent Zaragoza

*Capitán de fragata,
Concurrente del XXX Curso de EMACON.*

Introducción

Este artículo que se resume en estas páginas responde a la inquietud del autor por la necesidad de gestionar mejor en el seno de las Fuerzas Armadas y por las importantes posibilidades que una gestión moderna y eficaz nos ofrece. Dicha inquietud nació fundamentalmente hace un año en Monterey (California) al efectuar un curso sobre *Gestión de recursos de la defensa* en la Naval Postgraduate School.

Allí descubrí la importancia y amplitud del concepto *management* en los problemas de la Defensa Nacional. Este concepto equivale al de «gestión» en un sentido amplio y englobaría el concepto castellano habitual de gestión —menos amplio y en ocasiones infravalorado— pero también el planeamiento de alto nivel, el análisis para la toma de decisiones (*decisión making analysis*) y el desempeño de conocimientos diversos sobre dirección de empresas.

En dicho curso descubrí la importancia de una toma metódica de decisiones (no sólo ante un problema operativo), del análisis de sistemas y del Presupuesto por Programas (PPBS), así como algunas de las reformas en curso en las Fuerzas Armadas de aquel país que encontré de sumo interés. Posteriormente he estudiado otras importantes reformas llevadas a cabo en Estados Unidos y en el Reino Unido, que se exponen en las páginas que siguen.

Desde entonces no he cesado de encontrarme con la palabra *management* en informes de las Fuerzas Armadas de otros países y de descubrir nuevas áreas en el mundo de la gestión pero, sobre todo cada vez me he convencido más de que «valoramos poco la gestión», de que «gestionamos mal» y de que «el nuevo entorno en el que se desenvuelve la Defensa Nacional no nos permite seguir así».

El nuevo entorno

El entorno actual, en sus diferentes vertientes política, estratégica, económica, tecnológica, etc., al que las Fuerzas Armadas deben adaptar sus planeamientos de fuerza y operativo, está sufriendo drásticos cambios en los últimos años. Las principales características de este entorno son las siguientes:

- Proliferación de riesgos y conflictos capaces de afectar a nuestra seguridad nacional o a nuestros intereses.

- Globalización de los problemas.
- Elevadas posibilidades de intervenir fuera del territorio nacional, integrados en fuerzas multinacionales, en operaciones de paz y de ayuda humanitaria.
- Posibilidades de proliferación de las armas de destrucción masiva y sus correspondientes vectores de lanzamiento.
- Revolución tecnológica en curso que afecta a la forma de operar y combatir.
- Presupuestos de Defensa decrecientes.
- Aparición de nuevas y revolucionarias formas de gestión en el mundo empresarial y organizativo, aplicadas con éxito en diferentes ámbitos, incluidas algunas Fuerzas Armadas modernas.

Del análisis de este entorno se deduce que las Fuerzas Armadas de hoy deben ser capaces de participar con éxito en una amplia gama de misiones de apoyo a la paz, o incluso en conflictos bélicos, en teatros alejados del territorio nacional. Por lo tanto deben ser más profesionales, móviles y flexibles, contar con una importante capacidad de despliegue, así como estar perfectamente equipadas, adiestradas y apoyadas logísticamente. De dicho análisis se deduce también, entre otras cosas, que la posibilidad de una agresión armada contra el territorio nacional, la población o nuestros intereses más vitales no ha desaparecido. Las teorías del profesor Huntington sobre un enfrentamiento entre culturas nos lo recuerdan. Y todo ello debe conseguirse «con menos dinero que antes».

Para conseguir tan ambicioso objetivo, resulta imprescindible «gestionar mejor» los recursos en el ámbito de la defensa, es decir el personal, el material y el gasto, a fin de obtener una estructura administrativa, de apoyo a la fuerza y de la propia fuerza más eficiente, capaz de obtener más eficacia con menos coste. En esta nueva situación es fundamental, por una parte, aplicar correctamente los métodos tradicionales de gestión y, por otra, aplicar nuevos métodos de gestión trasladándolos con éxito desde el mundo empresarial, como ya están haciendo otras Fuerzas Armadas. Mediante su uso se puede conseguir utilizar un menor «número de hombres» para llevar a cabo los diferentes procesos internos, un menor «número de horas» para acometerlos, unos «costes monetarios» más bajos y mejores «resultados».

Defensa Nacional y ciencia económica

El Ministerio de Defensa, con toda su infraestructura civil y militar, es equiparable en múltiples aspectos a una gran empresa, en la que trabajan aproximadamente 200.000 militares y 50.000 civiles y que recibe un presupuesto anual en torno a los 900.000 millones de pesetas. Se trata, sin duda, de una gran organización productiva, la cual tiene como misión producir un «bien público» que es la «seguridad de los españoles» y la «defensa de sus intereses más básicos», especialmente la defensa de la población y del territorio nacional, incluidos los «espacios aéreos y marítimos de soberanía».

Esta misión está recogida de forma detallada en la Constitución y en las leyes básicas de la Defensa Nacional. En particular, la Directiva de Defensa Nacional 1/96 establece para la política de defensa una finalidad y tres grandes objetivos. La finalidad es «dotar a España de un eficaz instrumento de disuasión, prevención y respuesta». Entre los objetivos de la política de defensa destaca el establecido en segundo lugar, de «mejorar la eficacia de las

Fuerzas Armadas» a fin de que estén plenamente capacitadas para llevar a cabo sus misiones».

En definitiva, las Fuerzas Armadas deben ser capaces de producir «seguridad y defensa». Y para ello, debemos «contar» con una «fuerza» adecuada, dotándola, sosteniéndola y adiestrándola para que sea «eficaz». O dicho de otro modo, y como establece el artículo 11 de las Reales Ordenanzas de la Armada:

«La razón de ser de la administración de la Armada es la existencia y eficacia de la fuerza.»

Principio que podría trasladarse al conjunto de los tres Ejércitos.

Asimismo, debe tenerse presente que cada uno de los Ejércitos, al igual que cualquier empresa recibe una serie de recursos básicos o *inputs* con los que debe obtener el *output* o producto final. Tales *inputs* son los tres recursos básicos —«material, personal y financiero»— a partir de los cuales se debe obtener en primer lugar la fuerza y, en segundo lugar, su eficacia. Para conseguirlo, se deben gestionar eficientemente los recursos y para ello hay que aplicar métodos de gestión igualmente eficientes, dada la actual escasez de las dotaciones presupuestarias que se nos asignan.

Así pues, la Defensa Nacional es en el fondo una actividad productiva más, a la que se puede aplicar perfectamente la teoría económica, definiendo una función de producción para el conjunto de la defensa o para cada una de sus actividades. Así por ejemplo, un centro de enseñanza, un centro de adiestramiento o una unidad de apoyo logístico tendrían cada una función de producción propia, unos costes y una medida de la satisfacción de las necesidades del consumidor final. En este último sentido se podría considerar como tales consumidores a los comandantes de las unidades operativas a las que toda la estructura de las Fuerzas Armadas apoya y que constituyen la razón de ser que justifica su existencia. Igualmente, las teorías del *management* moderno sobre organización, liderazgo, gestión de personal, gestión de *stocks*, gestión por objetivos, gestión de calidad total, etc., pueden aplicarse sin problemas tanto al conjunto de la Defensa Nacional como a la mayor parte de sus actividades (1).

Así como el objetivo normal de una empresa es «maximizar su beneficio», para la Defensa Nacional uno de sus objetivos principales debe ser, y así está reconocido como hemos visto, «maximizar la eficacia de las Fuerzas Armadas» (2). De hecho, frente a la teoría económica del beneficio, la mayoría de los gestores en el ámbito de la defensa deberían adoptar como objetivo final «maximizar la eficacia de la fuerza» y, como objetivo intermedio encaminado al anterior, «maximizar la producción final del organismo que gestionan» (para un determinado coste). Pues bien, éste es un problema económico de gestión perfectamente estudiado cuya formulación se conoce como el «principio de eficiencia». La resolución de este problema está íntimamente unida a la del siguiente: «obtener un nivel de efi-

(1) Además de la «utilización militar de la fuerza» existen muchas actividades en el seno de las Fuerzas Armadas que implican una función gestora, administrativa o de apoyo a la fuerza. Pero incluso durante la utilización de la fuerza los métodos del *management* pueden ser de aplicación.

(2) La correcta formulación económica de ese principio deberá añadir «para un determinado coste o presupuesto».

cacia preestablecido con el coste mínimo», que responde al llamado «principio de economía». Ambos problemas son muy similares y se pueden abordar de diferentes formas y con diferentes grados de exactitud tanto desde un punto de vista teórico como práctico. Y para ello la ciencia económica puede ser de gran ayuda.

En definitiva, la ciencia económica y los conocimientos de *management* pueden ser de gran aplicación tanto para el análisis de los grandes problemas de la Defensa Nacional como para el desempeño de la gestión diaria de sus organismos, proporcionando conceptos y herramientas de análisis de gran utilidad. Así pues, considero que una formación y una mentalidad económica de los que se encuentran al frente de cualquier órgano gestor en el Ministerio de Defensa o en las propias Fuerzas Armadas (Jefaturas de Apoyo Logístico, de Personal, Bases, Órganos de apoyo, Escuelas, Centros de Instrucción o Adiestramiento, etc.) serían muy positivas, especialmente en la actual situación de escasez de recursos a la que nos enfrentamos.

Gestión de recursos y Fuerzas Armadas

Métodos antiguos de gestión susceptibles de implementación o mejora

LA GESTIÓN POR OBJETIVOS

Con este título me refiero a la necesidad de gestionar, en todos los niveles, mediante la formulación clara y ordenada de unos «objetivos» finales e intermedios a conseguir y el seguimiento de un «proceso metódico para la toma de decisiones».

La gestión por objetivos supone ante todo romper con la comodidad de gestionar con unos objetivos poco definidos o incluso sin haber formulado ninguno. A menudo, sucede, y más aún dentro del sector público, que los gestores se limitan a salir del paso adaptado su quehacer diario a las circunstancias del momento y sin la incomodidad de marcarse e intentar seguir un determinado rumbo, que les obligaría a «tomar» frecuentes y difíciles decisiones o a «importunar» a sus jefes con preguntas y problemas. Además, la existencia de unos objetivos permite «medir» los resultados de una gestión y por lo tanto hace más fácil juzgarla o exigir responsabilidades, lo que siempre es incómodo.

Pongamos un ejemplo: el artículo 11 de las Reales Ordenanzas de la Armada establece que la razón de ser de la administración de la Armada es la existencia y eficacia de la fuerza. Si este objetivo, que debiera ser objetivo final y permanente para cualquier Ejército, se exigiera a la política de personal (empezando por el legislador, que en ocasiones elabora las leyes sin tenerlo suficientemente *in mente*) y se establecieran formas de medir la eficacia de la fuerza desde el punto de vista de la «cantidad» (grado de cobertura de las plantillas) y «calidad» (grado de conocimientos y experiencia) de sus dotaciones, probablemente se gestionaría el personal de otra forma. En particular, es probable que se implantase el criterio de «idoneidad» para ejercer determinados tipos de mandos, que en el caso de la Armada (a la que me refiero en alguna ocasión sencillamente por conocerla mejor) se nombrasen los relevos de las dotaciones de los barcos con mayor antelación y que éstas embarcasen con sus cursos monográficos efectuados. Asimismo, los tiempos de embarque serían más elevados que los actuales en todos los niveles y cuando los subofi-

ciales desembarcaran pasarían obligatoriamente a desempeñar destinos en los que se aprovechara su experiencia.

Esta política, mucho más coherente con el citado objetivo, implicaría una gestión más difícil del personal, una utilización mucho mayor de los destinos por concurso de méritos y de libre designación y que no todos los oficiales y suboficiales podrían embarcar en las unidades a flote a «cumplir» condiciones; pero eso es algo inevitable frente a la actual entidad y complejidad de la fuerza.

Una buena «gestión por objetivos» en el área del personal debería «medir» desde el principio el estado actual de las plantillas de las unidades y establecer un plan para su mejora paulatina, fijando unos objetivos intermedios a cuyo cumplimiento debería orientar sus acciones, de forma que periódicamente se pudiera volver a medir la situación y determinar la eficacia de las acciones emprendidas. Implantar una verdadera gestión por objetivos requiere además contar con especialistas en cada área de gestión. En efecto, a un gestor hay que formarlo tanto en conocimientos como en experiencia práctica y ello no se consigue de la noche a la mañana. Como consecuencia, es necesaria una mayor especialización y formación de todos los oficiales superiores que ocupan puestos importantes de gestión en las Fuerzas Armadas. Ello, además de entrar en colisión con una pretendida «generalidad» o polivalencia de los oficiales de Cuerpo General, obligaría a una mayor especialización y programación de las carreras de los oficiales.

Pues bien, los objetivos por los que debe regirse siempre un gestor deben reunir las siguientes propiedades:

«Ser pocos, ser de fácil formulación y comprensión, ser trascendentes, ser alcanzables pero no alcanzados y ser medibles.»

Asimismo, en lo que respecta a una toma racional de las decisiones, ésta debe seguir como norma las siguientes fases y, a menudo, hacerlo de forma iterativa:

1. Formulación del problema (con expresión de los objetivos a conseguir).
2. Horizonte temporal a considerar.
3. Hipótesis explícita o implícitamente asumidas.
4. Alternativas posibles (para conseguir los objetivos).
5. Comparación entre alternativas.
6. Decisión.
7. Medición de resultados.

Este proceso, que puede parecer obvio, plantea una serie de dificultades importantes capaces de afectar a todas y cada una de sus fases, que son analizadas en este trabajo.

EL ANÁLISIS DE SISTEMAS

Cualquier organización compleja se enfrenta a tres niveles de dirección: planeamiento estratégico, implementación de decisiones (tomadas en el nivel anterior) y operativo, este último encargado de resolver del mejor modo posible los problemas diarios de gestión. Las Fuerzas Armadas no constituyen ninguna excepción en este sentido. Estos niveles se pueden considerar reducidos a los dos de los extremos: nivel de planeamiento y nivel operativo. Pues bien, las primeras técnicas de gestión que se diseñaron y aplicaron correspon-

dían al citado en último lugar, hasta que la Rand Corporation desarrolló lo que se conoce como «análisis de sistemas», método para abordar y resolver problemas complejos que se aplica fundamentalmente en el «nivel de planeamiento».

El análisis de sistemas aborda la resolución de estos problemas siempre con el horizonte temporal puesto en el medio y largo plazo, e intenta contestar a preguntas tales como ¿qué es lo que queremos conseguir?, ¿es esto lo mejor que se puede hacer?, ¿hay otras formas de conseguirlo? Es decir, frente a la tradicional pregunta de ¿estamos haciendo correctamente nuestro trabajo? antepone la siguiente: ¿estamos haciendo el trabajo correcto? En terminología anglosajona los métodos de gestión y análisis tradicionales responden básicamente a la pregunta *doing the things right?* Y frente a ella, el análisis de sistemas se pregunta *doing the right things?*

En el esquema siguiente pueden apreciarse las principales diferencias entre ambos tipos de enfoques:

<i>Análisis de sistemas</i>	<i>Análisis operativo</i>
— Enfoque amplio.	— Enfoque estrecho.
— Largo plazo.	— Corto plazo.
— Objetivos variables.	— Objetivos fijos.
— Condicionamientos variables.	— Condicionamientos fijos.
— Muchas alternativas.	— Pocas alternativas.
— Soluciones generales.	— Soluciones precisas.
— Análisis «eficacia-coste».	— Búsqueda de los principios de eficiencia y economía.

Pues bien, considero fundamental aplicar este tipo de análisis en el ámbito de la defensa (como se viene haciendo en el Ministerio de Defensa norteamericano desde hace muchos años). Ello nos debe llevar en última instancia a estructurar y clasificar el presupuesto de Defensa de forma altamente racional, orientada a una toma más eficaz de las grandes decisiones, así como a una mayor facilidad de comprensión y seguimiento de sus principales partidas, planteándose siempre los objetivos que cada programa o subprograma concreto aspira a conseguir y sus correspondientes eficacia y coste.

De hecho, el análisis de sistemas utiliza como una de sus principales herramientas de trabajo el llamado análisis eficacia-coste. Éste responde en síntesis al esquema de razonamiento anteriormente descrito, si bien profundiza más en todos los aspectos, en particular los relacionados con la formulación del problema (a menudo la parte más importante de un buen análisis), y en el estudio comparativo de las alternativas, aportando métodos analíticos y gráficos para determinar la «eficacia» y el «coste» de cada una de ellas. Asimismo, el carácter iterativo del análisis cobra especial importancia, pudiendo introducirse en cualquier momento nuevos aspectos en la formulación del problema, nuevas alternativas, etc.

Además, tal y como se ha resumido anteriormente, el enfoque del análisis de sistemas es siempre más amplio, tanto en la dimensión del problema, como en el estudio de sus implicaciones e interrelaciones con otros y en el horizonte temporal contemplado. Del mismo modo, sus objetivos no son fijos en el tiempo (algo fundamental en el actual entorno estratégico de cambio), se contemplan más condicionamientos y alternativas de estudio y se suele llegar a soluciones generales.

El tipo de problemas a los que se puede aplicar este análisis es muy amplio, siendo en general válido para todos aquéllos que impliquen decisiones presupuestarias importantes, tales como la aprobación de un determinado programa, la compra de un determinado equipo o sistema, el reparto del gasto entre los tres Ejércitos o entre los programas internos de cada Ejército, etc.

Con respecto a este método de análisis, y a fin de obtener una visión más completa y clara del mismo, en este trabajo se efectúa un breve análisis sobre los conceptos de eficacia y coste y sobre el enfoque sistémico de los problemas. Este último es de gran importancia en las Fuerzas Armadas y equivale a plantearse los problemas de la defensa desde una «perspectiva global», tanto en el planeamiento de fuerzas como en el planeamiento operativo.

Solamente con un enfoque «sistémico» de los problemas de la Defensa Nacional se pueden «evitar las suboptimizaciones», con todos los peligros que encierran. Así por ejemplo, no es un enfoque correcto potenciar los medios de combate de la Infantería de Marina si al mismo tiempo no se potencian sus medios de desembarco (buques, helicópteros y vehículos anfibios diversos) o no se garantiza una adecuada capacidad de la flota para apoyar un desembarco anfibio con fuego naval de apoyo, defensa contra minas, defensa antiaérea, etc. En efecto: la Infantería de Marina junto con los buques de desembarco del Grupo Delta constituyen un sistema que, a su vez, forma parte de otro más amplio cual es el conjunto de la flota y ésta, a su vez, a través del mando operativo naval, de otro todavía mayor cual es la estructura de mandos operativos y de fuerzas a sus órdenes.

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS (PPBS)

Precisamente para evitar el grave error —no desconocido por nosotros— de planificar la fuerza necesaria de forma independiente por cada Ejército asumiendo una determinada parte alícuota del presupuesto de Defensa, nació la técnica PPBS (*Planning Programming and Budgeting System*), normalmente conocida como «presupuesto por programas».

El PPBS fue introducido en el Ministerio de Defensa de Estados Unidos a comienzos de la década de los años sesenta; de ahí saltó con más o menos dificultades al conjunto de la Administración norteamericana y a otros países, incluido el Ministerio de Defensa español, en el que «supuestamente» se estaría aplicando, lo que no es el caso como veremos. Esta técnica, importantísima y de difícil aplicación, utiliza como una de sus principales herramientas el «análisis de sistemas»; no en vano ambas nacieron en el seno de la Rand Corporation con ocasión del estudio de altos problemas militares de gestión y de toma de decisiones.

Las principales ventajas del PPBS con respecto a otras técnicas de presupuestación más tradicionales son las siguientes:

- «Orienta el gasto» con precisión y de forma continua «hacia los objetivos nacionales».
- «Ayuda a elegir» entre todos los objetivos «los más urgentes y necesarios».
- «Permite ordenar» las diferentes alternativas para alcanzarlos «en base a su eficacia y a su coste».
- «Contempla un horizonte temporal a medio plazo, imprescindible para una eficaz toma de decisiones».

- «Permite relacionar» el coste de los factores de producción invertidos en cualquier programa u organismo «(inputs) con el resultado final obtenido (output)».
- Proporciona una visión muy completa de los problemas, orientada a «facilitar una correcta toma de decisiones».

Se trata ante todo de un proceso de análisis y estudio de los objetivos de la Defensa Nacional y de una rigurosa toma de decisiones sobre la mejor forma de satisfacerlos, que debe reflejarse en la aprobación de unos programas plurianuales (generalmente a seis años) y en el documento presupuestario anual de cada ejercicio económico.

En el caso de España puede decirse que este proceso apenas se sigue, limitándose cada Ejército a presupuestar sus necesidades con independencia, en una situación de grave falta tanto de una visión «sistémica» como de un horizonte económico mínimamente estable para el presupuesto de Defensa, que los últimos gobiernos han sido incapaces de proporcionar o respetar. Todo ello ha imposibilitado un planeamiento racional y coherente de la defensa, llegando incluso a producirse graves alteraciones presupuestarias dentro de un determinado ejercicio anual y el progresivo incumplimiento de la Ley de Dotaciones Presupuestarias (3), así como de acuerdos adoptados en el seno de la Comisión de Defensa (4). Con todo, considero como deficiencias más graves la falta de una Oficina Presupuestaria de orientación, análisis y apoyo a la decisión y el carácter tradicionalmente «independiente» y «competitivo» del reparto del gasto entre los tres Ejércitos. Ésta es la situación, aunque luego cada documento presupuestario anual presente, entre otras, la forma de un presupuesto «funcional» o «por programas», tras una operación de maquillaje contable que podría hacer pensar a muchos que realmente se está aplicando esta metodología.

En este artículo se propone un plan para implantar debidamente esta técnica.

Nuevos métodos de gestión

LA GESTIÓN DE CALIDAD TOTAL

Tras la aparición del doctor William Deming en la CNN a mediados de los años ochenta sus ideas adquirieron una inusitada popularidad en Estados Unidos y se aplicaron a multitud de empresas en dicho país y, posteriormente, en todo el mundo, constituyendo una verdadera revolución de la «calidad». Esta forma de gestión se conoce como «gestión de calidad total» o «*total quality management*» y se aplica en las Fuerzas Armadas de Estados Unidos desde hace unos diez años (en mayor escala en los últimos cinco años) con el nombre de *total quality leadership*, con unos resultados muy interesantes.

Se basa en los siguientes principios fundamentales:

- Establecimiento y difusión de la visión interna de la organización, de su misión u objetivos y de unos principios guía de actuación.

(3) Ley 44/82 aprobada en dicho año, prorrogada sucesivas veces por periodos de cuatro años.

(4) En el año 1991, cuando el presupuesto de Defensa suponía el 1,57 del PIB, la Comisión de Defensa del Congreso acordó la necesidad de elevar progresivamente este porcentaje hasta el 2% del PIB (hoy en día situado en el 1,10%).

- Proceso de «mejora continuada» de los bienes y servicios producidos por la organización, en el que participan todos sus componentes y que está orientado a satisfacer del mejor modo posible las necesidades del «consumidor final».
- Máxima comunicación interna y participación de los trabajadores.

En el caso de las Fuerzas Armadas norteamericanas se estableció que el «consumidor final» era el destinatario de los esfuerzos finales de cada Ejército, es decir los hombres (marinos, aviadores o soldados) que iban a combatir por su Patria en caso necesario y por tanto la fuerza y, en su nombre, los comandantes de las unidades y mandos operativos. De esta forma todas las Fuerzas Armadas quedan enfocadas permanentemente a apoyar del mejor modo posible a la fuerza y a los hombres que en ella sirven, haciéndolo conforme a las necesidades y sugerencias que desde ella surjan.

El proceso de implantación en las Fuerzas Armadas comenzó por la industria, se extendió a los órganos de apoyo a la fuerza y, en los últimos cinco años, se está también aplicando en la fuerza. Entre los resultados obtenidos en la US Navy (de la que se cuenta con más información) se encuentran, entre otros, la reducción del coste del *overhall* del F-14 en un 40%, la detección de numerosos errores en procedimientos y la obtención de importantes mejoras y ahorros en numerosos organismos y centros.

LA LOGÍSTICA (JIT) *JUST TIME*

Con ella se trata de flexibilizar el ritmo de producción de un determinado bien o servicio (por ejemplo el apoyo a la fuerza) adoptando una organización más elástica y utilizando un tipo de contratación más flexible con las empresas proveedoras. De esta forma, la empresa que aplica el *just time* consigue adecuar su ritmo de trabajo a las fluctuaciones de la demanda y disminuir drásticamente el tamaño de sus inventarios, lográndose así diversos e importantes ahorros, fundamentalmente al disminuir la cantidad de capital inmovilizado y los costes de almacenamiento y gestión de *stocks*, además de satisfacer puntual y permanentemente las necesidades del cliente (la fuerza).

El JIT integra las tareas de producción, logística, gestión y control y aprovecha lo mejor posible los medios informáticos y los recursos humanos, «reduciendo los tiempos improductivos e inútiles» y suele aplicarse de forma unida a la «gestión de calidad».

El JIT en lo que se refiere a la relación con proveedores es aplicable en las Fuerzas Armadas, siempre y cuando se pueda contar con unas relaciones contractuales adecuadas con las empresas proveedoras de suministros y repuestos, lo que nos lleva a la conveniencia de revisar la Ley de Contratación de Administraciones Públicas por personal competente. Pero además el JIT se puede aplicar internamente al apoyo logístico de material y servicios en todas sus gamas (víveres, combustible, munición, vestuario, repuestos, pertrechos, servicios diversos, etc.). Para ello hay que reorganizar la prestación de estos apoyos de forma que se eliminen tiempos improductivos o inútiles, se mejore la utilización de medios informáticos y se consiga agilizar y hacer más transparente y fiable la gestión de *stocks*. Incluso cabría aplicar sus principios a la gestión del personal con objeto de conseguir «el hombre adecuado en el momento y lugar adecuados». Ello implicaría contar con una mayor autonomía de gestión por parte de los cuarteles generales en este campo, utilizar más la convocatoria de destinos por «concurso de méritos» o «libre designación» y coordinar mejor los departamentos de gestión y de enseñanza.

LA REINGENIERÍA DE PROCESOS

En la década de los años noventa surge una herramienta poderosísima de gestión empresarial: la reingeniería de procesos, a menudo conocida por sus siglas en inglés BPR. Nace como una respuesta a la creciente competitividad mundial con objeto de suprimir ineficiencias existentes en los métodos tradicionales de gestión, tales como «interferencias entre departamentos de las empresas, faltas de coordinación, retrasos, disfunciones o mal uso de las posibilidades de los nuevos medios informáticos». El método de trabajo que se sigue consiste en replantearse todo el funcionamiento de una organización identificando sus objetivos, sus procesos y la forma en que se llevan a cabo, así como en estudiar cómo se organizarían y llevarían a cabo hoy en día si se tuviera que empezar partiendo de cero.

Para la reingeniería, los objetivos clave de una empresa dependen de procesos interfuncionales que deben ser eficaces y que, sin embargo, muchas veces no se gestionan. El método que se sigue para su puesta en práctica utiliza las siguientes fases:

- Identificación de los procesos clave.
- Asignación de responsabilidades sobre cada uno de dichos procesos.
- Definición de los límites de cada proceso.
- Medición del funcionamiento de cada proceso.
- Rediseño de los procesos para mejorar su funcionamiento.

Con la reingeniería de procesos se están consiguiendo ahorros en personal, coste y tiempo de duración de los procesos en torno al 80% y, en ocasiones, superiores. No debe confundirse la reingeniería con la «automatización de procesos ya existentes», pues con este tipo de medidas, los ahorros que se consiguen sólo se sitúan entre un 10% y un 20%, no despreciables pero, desde luego, muy inferiores.

A modo de ejemplo de reingeniería, la empresa Bell Atlantic determinó que uno de sus procesos internos se componía de 13 pasos distintos que en conjunto requerían un periodo de 15 días, cuando en realidad solamente incluían «10 horas de trabajo efectivo». Otro ejemplo es el caso de General Electric que detectó, entre otras cosas, que mantenía una oficina con cuatro personas trabajando en remitir copias de informes a 24 destinatarios, resultando que «ninguno de ellos los leía» (aunque todos pensaban que los demás sí lo hacían). En el ámbito de las Fuerzas Armadas, con independencia de que con toda seguridad podrían detectarse y corregirse este tipo de situaciones o similares, se puede citar el caso de los repuestos reparables del radar del F-16 que tardaban un promedio de 32 días desde que se desmontaban averiados para su remisión al taller de reparación hasta que se recibían reparados. Tras un estudio de reingeniería de procesos en colaboración con la Rand Corporation, se consiguió reducir dicho plazo a un periodo del orden de siete días, esto es una reducción en torno al 80%.

Reformas en curso en las Fuerzas Armadas de otros países

Estados Unidos

Estados Unidos es el país pionero de las reformas en el ámbito de la defensa. Como hemos podido apreciar a través de las páginas precedentes su influencia ha sido (análisis de sistemas, PPBS) y es (gestión de calidad total, etc.) muy importante en este campo. Los

principales programas de reformas en el *Diario Oficial de Defensa* de este país son, de forma muy somera, los siguientes (el lector interesado debería consultar este trabajo).

GESTIÓN DE CALIDAD TOTAL (TQL)

Esta es la reforma más antigua, y en cierto modo, la reforma madre de todas las actualmente en curso, al marcar un propósito de mejora continuada de todos los procesos. Ya nos hemos referido a ella anteriormente. Cualquiera que tenga interés por ampliar conocimientos sobre la experiencia obtenida por la USN en estos años puede acudir a la dirección de Internet *TQL-Navy.Org*.

PROGRAMA BRAC (*BASE REALIGNMENT & CLOSURE*)

Este Programa pretende adaptar el número y entidad de las bases de apoyo a la fuerza a la nueva situación estratégica. Se inicia en el año 1988 y ha sufrido posteriores ampliaciones en los años 1991, 1993 y 1995. En aplicación de Programa BRAC se han cerrado ya 97 instalaciones militares mayores y otras muchas de menor entidad.

REDUCCIÓN DE LA FUERZA

El Programa BRAC es consecuencia de la reducción sufrida por las Fuerzas Armadas norteamericanas en los últimos años.

Pues bien, en Estados Unidos esta situación se ha traducido en una importante reducción del nivel de fuerzas: se ha pasado de 18 divisiones en el Ejército de Tierra a 10, de 546 buques de combate y 15 portaaviones a 359 y 11 respectivamente y de 24 alas en el Ejército del Aire a solamente 13. Estas importantes reducciones se producen además de otras aún mayores en el número de submarinos y bombarderos estratégicos. Tal ha sido la respuesta norteamericana ante la nueva situación mundial y los nuevos recortes presupuestarios. Frente a ella habría que preguntarse por la que hemos acometido nosotros y si no estamos manteniendo una entidad de fuerza por encima de nuestras capacidades.

REFORMA DE LAS ADQUISICIONES

La situación de la industria de la defensa, y de la industria civil con posibilidades de aplicación en la defensa, es hoy radicalmente distinta de la de hace unos años, de la que se derivan unas tendencias:

- Mayor compra de productos civiles listos para llevar (COTS).
- Mayor empleo de estándares industriales civiles de fabricación.
- Empleo de tecnologías duales (de aplicación civil y militar).
- Empleo de tecnologías de inserción en unidades en servicio y de programas de prolongación de su vida útil (SLEPS).
- Especificaciones menos rígidas.
- Diseño de plataformas multipropósito.
- Mayor número de programas conjuntos y/o multinacionales.
- Mayor dependencia internacional.
- El «coste» como «variable conductora» de los nuevos programas.
- Mejor gestión de las adquisiciones.

La reforma del proceso de adquisiciones, actualmente en curso en el *Diario Oficial de Defensa*, es muy amplia y está consiguiendo cambiar la «cultura» de compra del Ministerio, con importantes resultados. Sus objetivos principales son: mejorar la determinación de necesidades, agilizar y flexibilizar el proceso administrativo y, en definitiva, mejorar la forma de comprar.

REFORMA DE LA LOGÍSTICA

Este Programa incluye básicamente las siguientes acciones:

- Mejora del apoyo al consumidor final, aplicando una gestión más eficiente mediante técnicas JIT, reingeniería de procesos, etc.
- Implantación de prácticas comerciales.
- Programa TAV (*Total Asset Visibility*).
- Empleo de modernos sistemas de información tales como el EC (*Electronic Commerce*), EDI (*Electronic Data Interchange*) y CALS (*Continuous Acquisition Life Cycle Support*).

REFORMA FINANCIERA

Ha rediseñado los procesos financieros internos del *Diario Oficial de Defensa* a fin de hacerlos más eficaces y económicos a la vez. Como objetivo se ha intentado satisfacer las necesidades de una gestión eficaz y ágil a todos los niveles, al tiempo que se minimizaba el fraude y se orientaba el gasto a las necesidades del «consumidor final» (mandos operativos y comandantes de unidades).

Esta reforma ha concentrado del orden de 300 actividades financieras distintas en cinco únicos centros, suprimiendo o consolidando del orden de 200 de estas actividades. De nuevo, los modernos medios informáticos han sido clave en la reingeniería de procesos llevada a cabo.

En las unidades militares se ha creado un único fondo contable llamado DBOF (*Defense Business Operations Fund*) que consolida numerosos fondos anteriores y proporciona gran autonomía de gestión a los comandantes de las unidades. Este fondo se ha creado para conseguir que todos los bienes y servicios que se suministran a las unidades lo sean por decisión previa de sus comandantes basadas en consideraciones de «eficacia» y «coste». Para ello existen unos cupos anuales y una total visibilidad de los costes de cualquier bien o servicio.

OUTSOURCING Y PRIVATIZACIÓN

Las Fuerzas Armadas norteamericanas están utilizando cada vez más estos dos conceptos que consisten en contratar con empresas civiles la prestación de determinados servicios anteriormente proporcionados por las propias Fuerzas Armadas o, incluso, en su plena transferencia al sector privado. Estos servicios pueden ir desde la limpieza y jardinería hasta el mantenimiento de complejas unidades e instalaciones, pasando por la gestión de aspectos tan diversos como las casas militares, las propias bases militares y su infraestructura, los medios informáticos o, incluso, el mantenimiento de unidades.

Las razones para adoptar estas fórmulas son reducir costes y dedicar las Fuerzas Armadas a desempeñar aquellas actividades más propias de éstas y que saben hacer mejor.

Reino Unido

Según el profesor Keith Hartley, director del Centro de Economía de la Defensa de la Universidad de York del Reino Unido, la posibilidad de mejorar la eficiencia dentro de las Fuerzas Armadas, en el Ministerio de Defensa y en las industrias de la defensa «se ha convertido en una necesidad». Esta necesidad ha llevado a poner en marcha importantes programas durante los últimos diez años, con los que se están consiguiendo importantes resultados. Los más destacados son los siguientes:

EFICIENCY PROGRAM Y NEW MANAGEMENT STRATEGY

El primer Programa se introdujo a mediados de los años ochenta porque se estaba convencido de la existencia de importantes ineficiencias en el Ministerio de Defensa, en donde se pensaba que existía «demasiado personal, demasiada burocracia, muy poca delegación» falta de competencia entre empresas en el mercado de la defensa y «una mala gestión de las adquisiciones». El Programa *New Management Strategy* se implantó en 1989 y básicamente consistió en una «mayor delegación de funciones y una mayor responsabilidad en el gasto», así como en la implantación de indicadores de resultados, aplicando para ello «las mejores técnicas de gestión de los sectores público y privado».

Bajo este último, se definieron 22 puestos de alto nivel con un elevado grado de autonomía presupuestaria, cuyas partidas a cargo se dividían a su vez en otras menores delegadas en gestores de inferior nivel. A todos ellos se les debían asignar unos «objetivos claros» y una amplia flexibilidad en las decisiones de gasto con instrucciones de «conseguir sus objetivos con la mayor eficiencia posible».

EL DEFENCE COST STUDY Y EL INFORME FRONT LINE FIRST

En el año 1994 se publicó el informe *Front Line First*, resultado de un nuevo estudio efectuado sobre el coste de la defensa. Este estudio ha sido distinto de los anteriores en dos aspectos principales: la exclusión de cualquier medida capaz de reducir la actual capacidad de combate de las Fuerzas Armadas británicas y, en segundo lugar, la invitación general a todos los organismos y a todo el personal al servicio del Ministerio de Defensa para aportar ideas enfocadas a posibles ahorros o a conseguir un mejor apoyo a la fuerza.

El primer aspecto, que dio origen al título del informe, fue fruto del convencimiento de que con las anteriores reformas y reducciones que habían afectado a la fuerza, órganos administrativos y órganos de apoyo, ya «se había tocado fondo en lo que respecta a reducir la capacidad de la fuerza», estableciéndose como principio que ésta no solamente debía ser mantenida en el estatus alcanzado sino que era la razón de ser de todo lo demás. En lo que respecta a la solicitud general de propuestas es de destacar que se recibieron 3.000, todas las cuales fueron estudiadas y muchas de ellas aceptadas. La dirección fue ejercida por un grupo presidido por el secretario de Estado para la Defensa, formándose 33 grupos de trabajo, normalmente presididos por un oficial general y apoyados con «expertos». Los trabajos estuvieron terminados en un plazo de seis meses.

Las principales conclusiones obtenidas fueron las siguientes:

- La sede del Ministerio de Defensa, así como otros cuarteles generales pecaban todavía de excesivo tamaño, eran excesivamente densas en puestos de alto nivel y demasiado burocráticas.

- El proceso iniciado bajo la *New Management Strategy* de delegar la responsabilidad en el gasto (orientado a la consecución de «objetivos») fue reconocido como la clave para conseguir maximizar la eficiencia, siendo necesario avanzar todavía más hacia abajo en este proceso, en la estructura orgánica.
- Necesidad de implantar una mayor «cultura del coste».
- Las futuras operaciones cada vez es más probable que tengan «carácter conjunto».
- La consecución de ahorros en el largo plazo depende de lo que se haga hoy. Era necesario cambiar la «cultura» del Departamento, simplificando los procedimientos de trabajo y poniendo mayor énfasis en la delegación de responsabilidades.

Conclusiones

Este artículo finaliza con un análisis sobre la necesidad de aplicar importantes reformas a la gestión de la defensa en España, sobre las principales disfunciones existentes y sobre la necesidad de implantar una «mentalidad del *management* y del coste» a todos los niveles, cerrándose con unas conclusiones finales resumen de lo expuesto.